

TH. LUYKX

Massamedia
in democratische en totalitaire staten I

OVERDRUK VAN ARTIKEL IN
STREVEN

Massamedia

in democratische en totalitaire staten I

TH. LUYKX

DE tegenstellingen tussen onze westerse democratieën en de totalitaire één-partijstaten uit de communistische of neutralistische wereld wortelen in een verschil van levensvisie op een aantal menselijke problemen. Een van deze problemen betreft de plaats en de functie die de communicatiemedia in de respectievelijke samenlevingen worden toebedeeld.

Op het eerste gezicht kan het evenwel verwondering baren dat zowel de communistische als de westerse landen het recht op vrije meningsuiting door middel van de geschreven pers en de audio-visuele media als een grondwettelijk recht der onderdanen erkennen. Dit houdt ongetwijfeld verband met het relatief karakter van deze menselijke vrijheid, die zoals elke andere individuele vrijheid aan een begrenzing is onderworpen. De aard dezer begrenzing is echter totaal verschillend in onze westerse democratieën en in de staten waar de Overheid samenvalt met een monopoliserende partij.

Dat in alle landen het probleem Overheid - Communicatiemedia bestaat, is duidelijk. Dit probleem is zelfs zo oud als de menselijke geschiedenis zelf. Van het ogenblik af immers dat iemand zijn mening uit — oorspronkelijk door het gesproken woord, later door technisch meer ontwikkelde informatiemiddelen — treedt hij onvermijdelijk buiten zijn strikt persoonlijke sfeer en raakt hij belangen van derden, waarover de Overheid te waken heeft. In om het even welke geordende samenleving kan en mag een onbeperkte vrijheid bij het gebruik der communicatiemedia niet bestaan. Zij moet beperkt blijven door wetten en gewoonten, die zowel het collectief belang als de eer en de rechten van het individu beschermen.

Het probleem van de 'vrijheid' bij het gebruik der communicatiemedia en anderzijds van de 'gebondenheid' bij de uitoefening van deze vrijheid zal in de werkelijkheid altijd tot spanningen aanleiding blijven geven. Het is duidelijk dat de Overheid bij de vastlegging van de optimale grens tussen deze 'vrijheid' en deze 'gebondenheid' steeds een positieve opdracht zal moeten vervullen. Deze Overheid heeft echter, zowel in het verleden als op de huidige dag, de haar opgedragen taak op zeer uiteenlopende wijze verstaan.

In onze westerse democratieën, waar aan de waarde van de individuele menselijke persoonlijkheid het nodige belang wordt gehecht, spelen de enkelingen of de georganiseerde groepen van enkelingen bij het gebruik van de communicatiemedia de belangrijkste rol. De Overheid beperkt haar essentiële opdracht tot toezicht en legt de misbruiken vast die van de vrijheid van meningsuiting, evenals van andere democratische vrijheden, door de enkeling of de groep kunnen worden gemaakt. Deze media zijn aldus een min of meer getrouwe weerspiegeling van de openbare opinie, die in democratische landen bij definitie niet uniform is.

In totalitaire regimes worden de communicatiemedia door de Overheid zelf gecontroleerd en hebben de enkelingen slechts het recht en de plicht hun publicistische arbeid in dienst te stellen van een door de Overheid geproclameerde

'waarheid'. Tijdens het Ancien Régime heette deze bij voorbaat te aanvaarden waarheid 'het vorstelijk absolutisme bij Gods genade'; nadien werd het 'de Rede', nog later 'de Natie of de Volksgemeenschap' en dan weer 'de Klasse'¹⁾.

Deze twee tegengestelde concepties betreffende de rol van de communicatiemedia hebben elkaar, reeds sedert de Renaissance en nog meer sedert de Verlichting, met nadruk bestreden en zij leven op onze dagen voort in de Oost-West-tegenstellingen. Wel hebben deze beide opvattingen een evolutie doorgeemaakt, die wij hier in het kort willen schetsen.

De liberale strijd voor persvrijheid in de westerse landen

De strijd voor persvrijheid, die door de onderdanen in onze westerse landen — in Engeland reeds sedert de 17e en op het Europese Continent sedert de late 18e eeuw — gevoerd werd, was essentieel gericht tegen een aantal geestelijke en materiële beperkingen, die door de vorst tijdens het Ancien Régime aan de z.g. gazetters werden opgelegd. Tegen de autoritaire of absolutistische staatstheorie van het Ancien Régime, die het monopolie van de waarheid toekende aan de Overheid, hebben het opkomend individualisme en liberalisme geleidelijk de stelling verdedigd dat ook de onderdanen als enkelingen het recht bezaten naar de waarheid te zoeken en hun waarheid langs de pers kenbaar te maken, ook al strookte zij niet met de stellingen van de Overheid.

Om de westeuropese grondwetten van de 19e eeuw in hun juiste draagwijdte te verstaan, moet men dan ook uitgaan van de overheidsbeperkingen tijdens het Ancien Régime. Deze liberale grondwetten, die essentieel de rechten van de onderdanen tegenover de overheid vastleggen, zijn op het stuk van de persvrijheid de duidelijke weerspiegeling van de strijd der onderdanen tegen de door de vorst opgelegde vrijheidsbeperkingen. De gazetier van het Ancien Régime moest immers voor het uitgeven van een krant een 'toelatingsbrevet' bezitten; hij moest zijn kopij aan een 'preventieve censuur' onderwerpen; hij moest gewoonlijk een 'borgtocht' in de staatskas storten, die eventueel kon aangeslagen worden; sedert 1712 in Engeland en sedert 1797 op het Europese Continent moest de krant op gezegeld papier verschijnen, wat haar zeer duur maakte en bijgevolg haar verspreiding in de weg stond; tenslotte moest de krant van het Ancien Régime zich totaal onthouden van enige kritiek op de bestaande binnenlandse toestanden, waardoor haar het recht op beïnvloeding van de openbare opinie in een niet door de Overheid aanvaarde richting verboden werd²⁾.

De strijd voor persvrijheid in de 17e, 18e en 19e eeuw concentreerde zich dus rond de afschaffing van deze genoemde beperkingen en droeg bijgevolg duidelijk het karakter van een negatieve strijd der onderdanen tegen de over-

¹⁾ Cfr. als algemene literatuur: F. Terrou - L. Solal, *Le droit de l'information*, Paris, Unesco, 1951; J. Bourquin, *La Liberté de la Presse*, Paris, 1950; F. S. Siebert - Th. Peterson - W. Schramm, *Four Theories of the Press*, Urbana, University of Illinois Press, 1956; W. E. Hocking, *Freedom of the Press. A Framework of Principle*, Chicago - Illinois, 1947; N. Cramer, *Parlement en Pers in verhouding tot de Overheid*, Leiden, 1956; S. P. Lopez, *Freedom of Information*, 1953. Report submitted to United Nations Economic and Social Council, New York, 1953.

²⁾ Cfr. V. Brants, *Le régime légal des journaux dans les anciens Pays-Bas belges*, in *Revue Générale*, 1915, 1, pp. 42 - 64; A. Puttemans, *La Censure dans les Pays-Bas autrichiens*, Brussel, 1935; Th. Luyckx, *De gazetters en hun octrooien tijdens het Ancien Régime*, in *Hand. XXIVe Vlaams Filologencongres*, Leuven, 1961, pp. 436 - 447.

heid. Dit conflict, dat in onze democratische landen in het voordeel van de onderdanen werd beslecht, kende een lange en wisselvallige geschiedenis, waarvan wij hier slechts een paar hoofdfeiten willen onderstrepen.

De Angelsaksische landen zijn het Europese Continent in deze strijd voorgaan. In Engeland werd door de onderdanen de eerste grote overwinning behaald, toen Willem III van Oranje in 1695 de *Licensing Act* afschafte, waardoor het toelatingsbrevet en de preventieve censuur verdwenen. De hardste strijd moest echter geleverd worden om de toelating te verwerven kritiek uit te brengen op de binnenlandse toestanden. Hierbij hebben zich journalisten als Edward Cave, John Wilkes en de onder schuilnaam schrijvende Junius met succes ingespannen. Ingevolge dit alles beschikte Engeland tegen het einde van de 18e eeuw over een vrije politieke pers, d.w.z. een pers, die zich had kunnen bevrijden van de genoemde hinderlijke overheidsbemoeiingen van tijdens het Ancien Régime. Alleen het dagbladzegel, waaraan trouwens de rijke cijskiezers van toen geen aanstoot namen, bleef in Engeland tot in 1855 op de pers drukken³⁾.

Op het ogenblik dat de Engelse onderdanen in hun land met succes de strijd voor een vrije politieke pers voerden, leidde de opstandigheid der Engelse kolonisten in Noord-Amerika tot de oprichting van de onafhankelijke Verenigde Staten, waar het principe van de persvrijheid onmiddellijk werd gehuldigd. Het is zeer opvallend dat deze opstandigheid van de Amerikaanse kolonisten tegen het Engelse moederland voor goed een aanvang nam in maart 1765, toen het Engelse parlement de zg. *Stamp Act*, de zegelwet, toepasselijk maakte op de Amerikaanse kolonie. Ingevolge deze zegelwet moesten alle officiële documenten, doch ook de dagbladen en deannoncen, voortaan verschijnen op gezegeld papier. De opbrengst van deze zegelbelasting moest het Engelse moederland, dat financiële zorgen had, ten goede komen. Voor sommige Amerikaanse kranten betekende deze zegelbelasting een prijsverhoging van 50% en Amerikaanse intellectuelen, zoals John Adams en Thomas Jefferson, zagen daarin een aanslag op de pers, die door deze prijsverhoging in haar taak van vrije opinie-vorming werd gehinderd. Deze zegelbelasting werd door het optreden van Benjamin Franklin in 1766 door Engeland wel ingetrokken, doch vervangen door andere belastingen, zodat op 19 april 1775 de Amerikaanse vrijheidsoorlog toch uitbrak⁴⁾. Reeds tijdens het Tweede Congres van Philadelphia, dat uitliep op de onafhankelijkheidsverklaring, proclameerde de deelstaat Virginia op 12 juni 1776 de persvrijheid tot een bolwerk van elk staatsregime⁵⁾. In 9 van de 13 deelstaten werd de persvrijheid onmiddellijk in hun grondwet neergeschreven. De federale grondwet van 1787 nam niet uitdrukkelijk de persvrijheid op, doch Jefferson wist te verkrijgen dat de staat Virginia zijn goedkeuring van de federale grondwet uitstelde tot het ogenblik dat een amendement werd opgenomen dat de vrijheid van godsdienst, van vereniging, van petitie en ook van

³⁾ Cfr. Fr. S. Siebert, *Freedom of the Press in England, 1476 - 1776*, Urbana, 1952; R. R. Rea, *The English Press in Politics, 1760 - 1774*, Lincoln, 1963; G. Nobbe, *The North Briton. A Study in Political Propaganda*, New York, 1939; C. D. Collet, *History of the Taxes on Knowledge*, 2 dln, London, 1899.

⁴⁾ Cfr. A. M. Schlesinger, *Prelude to Independence. The Newspaper War on Britain, 1764 - 1776*, New York, 1958; Fr. L. Mott, *Jefferson and the Press*, Baton Rouge, Louisiana, State University Press, 1943.

⁵⁾ *Virginia's Bill of Rights*, Section 12: „the freedom of the press is one of the great bulwarks of liberty, and can never be restrained but by despotic government”.

het woord en de drukpers inhield. Dit amendement werd op 16 december 1791 een inherent deel van de Amerikaanse grondwet ⁶⁾.

Op het Europese continent liggen de Nieuwe Denkbeelden der Verlichting, die tegen het einde van de 18e eeuw tot een aantal tegen de absolutistische overheid gerichte revoluties aanleiding gaven, ten grondslag aan de vrije opiniepers. In Frankrijk ging de strijd voor de politieke rechten van de onderdanen tegen het vorstelijk absolutisme met de hevigste uitbarstingen gepaard. Op 26 augustus 1789 stemde de Assemblée Nationale *La Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen*, die in artikel 11 de vrijheid van meningsuiting waarborgde: „La libre communication des pensées et des opinions est un des droits les plus précieux de l'homme; tout citoyen peut donc parler, écrire, imprimer librement, sauf à répondre de l'abus dans les cas déterminés par la loi”. Deze formulering van de 'persvrijheid' hief duidelijk alle preventieve maatregelen op, doch vereert deze vrijheid niet als een absoluut recht: de wet zal bepalen in welke gevallen van deze vrijheid misbruik wordt gemaakt.

De Franse revolutionairen hebben er dus van meet af aan aan gedacht een speciale perswet op te stellen, doch het is er niet van gekomen. Tevens houdt hun verklaring van de Rechten van de Mens uitsluitend rekening met het actief recht van de onderdanen om te informeren of hun gedachten langs de geschreven pers uit te drukken. Op dit ogenblik wordt terecht evenveel nadruk gelegd op het passief recht van de onderdanen om informatie te ontvangen. De onderdanen hebben inderdaad het recht om zo volledig mogelijk en zo objectief mogelijk ingelicht te worden, zoals trouwens de na-oorlogse Universele Verklaring van de Rechten van de Mens dat in zijn artikel 19 duidelijk onderstreept.

Alhoewel Frankrijk reeds op het einde van de 18e eeuw de persvrijheid als een principieel individueel recht formuleerde, heeft de strijd tegen de overheidsbeperkingen op de pers in Europa nog tientallen jaren geduurd. België was in feite het eerste land op het Europese continent, dat op definitieve wijze een einde stelde aan de klassieke hinderpalen die de Overheid de geschreven pers in de weg legde. Het Decreet van 16 oktober 1830, uitgevaardigd door het Voorlopig Bewind, bepaalde in art. 2: „Toute loi ou disposition qui gêne la libre manifestation des opinions et la propagation des doctrines par voie de la parole, de la presse ou de l'enseignement, est abolie”. Op 7 februari 1831 werd de Belgische Grondwet afgekondigd, die in art. 18, 1e alinea, de preventieve censuur, het toelatingsbrevet en de borgtocht afschafte. Aan het dagbladzegel werd, evenals in het toenmalige Engeland, door de rijke burgerlijke cijskiezers geen aanstoot genomen, zodat het voorlopig behouden bleef. België werd echter ook het eerste land in Europa dat door de wet van 25 mei 1848 een definitief einde stelde aan deze zegelbelasting, die de verspreiding van de krant onder de minder welgestelde burgers in de weg stond ⁷⁾.

In de kleinere Europese staten, zoals Nederland, Zwitserland en het koninkrijk Piëmont, werd na de revoluties van 1848 de greep van de Overheid op de pers definitief afgewend of ten minste verzwakt. Nederland vaardigde op

⁶⁾ Amendement 1: „Congress shall make no law respecting an establishment of religion, or prohibiting the free exercise thereof; or abridging the freedom of speech or of the press; or the right of the people peaceably to assemble, and to petition the Government for a redress of grievances”.

⁷⁾ Cfr. Th. Luyckx, *Een halve eeuw zegelbelasting op de Belgische pers (sept. 1797 - mei 1848)*, in *Mededelingen v. d. Kon. Vl. Acad. Belg.*, Brussel, 1956.

3 november 1848 zijn nieuwe grondwet uit ⁸⁾), die eindelijk openbaarheid verleende aan de beraadslagingen van de Eerste Kamer en bijgevolg het ophalen van het politieke nieuws voor de journalisten mogelijk maakte ⁹⁾. Door zijn grondwet van 8 maart en de wet van 26 maart 1848 erkende ook het koninkrijk Piëmont de persvrijheid en hetzelfde gebeurde in art. 18 van de Zwitserse bondsacte van 1848.

In de grote Europese landen — Frankrijk, Oostenrijk en Pruisen — betekende 1848 slechts een tijdelijke kapitulatie van de staatsoverheid. De Tweede Franse Republiek kondigde bij Decreet van 6 maart 1848 de onbeperkte persvrijheid af, maar reeds sedert juni 1848 kwam de reactie los, die op 2 december 1851 zou leiden tot de staatsgreep van Lodewijk-Napoleon. Op 17 februari 1852 vaardigde hij een wetsdecreet uit op de pers, dat onder alle oogpunten een terugkeer betekende tot de toestanden van het Ancien Régime ¹⁰⁾. Met uitzondering van de onmogelijk geworden preventieve censuur werden alle klassieke overheidsbeperkingen opnieuw ingevoerd: het toelatingsbrevet, de borgtocht, de zegelbelasting en zelfs de terugkeer tot de burgerlijke rechtbanken voor persdelicten. Daarbij werd een repressiesysteem uitgevonden, dat in andere autoritaire staten der 19e eeuw navolging heeft gevonden. Na twee zg. verwtitgingen kon de Overheid, zonder verdere vorm van proces, overgaan tot de opheffing van de krant. Zowel Bismarck als tsaar Alexander II hebben dit systeem overgenomen ¹¹⁾.

In Duitsland heeft slechts het *Reichspressegesetz* van 7 mei 1874 ¹²⁾ en in Frankrijk de Wet van 29 juli 1881 ¹³⁾ een einde gesteld aan al de overheidsbeperkingen van het Ancien Régime, zoals het toelatingsbrevet, de borgtocht en ook de zegelbelasting. Samenvattend mag men dus besluiten dat na een lange en wisselvallige strijd tegen de overheid het principe van de persvrijheid, met een overwegend negatieve inhoud, tegen het einde van de 19e eeuw in alle landen van West- en Midden-Europa had gezegevierd. Praktisch alleen in het tsaristische Rusland bleef de pers aan een strenge overheidscontrole onderworpen.

Tijdens en na de tweede wereldoorlog werden op internationaal vlak, inzonderheid door de Angelsaksische landen, pogingen ondernomen opdat de verschillende persoonlijke vrijheden, waaronder de persvrijheid, zoals zij in onze liberale nationale grondwetten zijn opgenomen, ook op het internationaal vlak rechtsgeldigheid zouden krijgen. Art. 1 van het Handvest van de Verenigde Naties somt als één van de doeleinden van de organisatie op: „het bevorderen en aanmoedigen van eerbied voor de rechten van de mens en voor de grond-

⁸⁾ Cfr. L. Scholten, *De maatschappelijke en politieke achtergrond van de grondwetsherziening van 1848*, in *Grondwet en Maatschappij*, Den Haag, 1948.

⁹⁾ N. Cramer, o.c., pp. 59 - 61.

¹⁰⁾ Cfr. I. Collins, *The Government and the newspaper press in France, 1814 - 1881*, Oxford, 1959.

¹¹⁾ Onder de druk van de absolutistische grootmogendheden, inzonderheid Frankrijk, waren de kleinere democratische staten, zowel België als Zwitserland en Piëmont, verplicht in 1851 - 52 wetten te stemmen om hun progressistische pers, die de autoritaire regimes in Frankrijk en Oostenrijk aanvielen, te beteugelen. Th. Luyckx: *Napoleon III and the Belgian Press*, in *Gazette*, vol. VIII, 2, 1962, pp. 133 - 144.

¹²⁾ Cfr. A. F. Berner, *Lehrbuch des deutschen Presserechtes*, Leipzig, 1876; H. Schulze, *Die Presse in Urteil Bismarcks*, Leipzig, 1928.

¹³⁾ Cfr. R. Manevy, *La Presse de la IIIe République*, Paris, 1955.

vrijheden voor allen zonder onderscheid van ras, geslacht, taal en godsdienst". Een bijzondere commissie, opgericht in de schoot van de Economische en Sociale Raad, werd belast met de uitwerking van een Universele Declaratie van de Rechten van de Mens. Deze werd op 10 december 1948 door de Algemene Vergadering van de UNO aanvaard. Art. 19 van deze Declaratie omschrijft zeer goed het actief en passief recht van elk individu op informatie¹⁴). Deze Declaratie bezit echter geen verdragsrechtelijke waarde; het is geen werkelijk bindende conventie, slechts een acte met morele draagwijdte¹⁵). Zij heeft dan ook geen invloed uitgeoefend op de zeer divergente functie die aan de communicatiemedia wordt toebedeeld in de westerse democratieën en de zg. volksdemocratieën en éénpartijstaten.

De grenzen van de persvrijheid in democratische staten

De liberale strijd voor persvrijheid slaagde dus in de meeste westerse landen in zijn negatieve opdracht, nl. de afschaffing door de Overheid van een aantal preventieve maatregelen ten voordele van de individuele gebruiker van de communicatiemedia. Anderzijds werd deze vrijheid nooit als een absoluut recht beschouwd en moest de overheid de 'grenzen' bepalen, die liggen tussen het 'gebruik' en het 'misbruik' ervan. Deze lastige afgrenzing leidde vanzelfsprekend tot grote moeilijkheden, zoals uit de bestaande wetgeving ter zake wel blijkt.

Sommige westerse grondwetten beperken zich uitsluitend tot de afkondiging van het principe der persvrijheid en tot de afschaffing van de overheidsbeperkingen van het Ancien Régime; andere proclameren het principe en verwijzen inzake misbruiken naar de wet, hetzij naar de algemene wetgeving, hetzij naar een speciale perswetgeving; nog andere grondwetten formuleren sommige beperkingen van de persvrijheid in de grondwet zelf.

Engeland, dat het steeds zonder een geschreven grondwet doet maar waar de persvrijheid toch aan de basis van zijn historisch gegroeid democratisch regime ligt, blijft vaag bij de omschrijving van het persdelict en nochtans lost deze vage formulering heel wat problemen op. Het persdelict en meteen de persvrijheid worden in Engeland traditioneel als volgt omschreven: „Ieder mens mag alles publiceren wat twaalf van zijn medeburgers (de jury) niet strafbaar oordelen; maar hij moet gestraft worden als hij publiceert wat deze twaalf wel strafbaar oordelen”.

Landen waar persvrijheid werkelijk heerst, zoals Engeland, de Verenigde Staten, Zwitserland, België, Nederland, hebben in hun grondwet gewoonlijk niet veel woorden besteed aan de persvrijheid. Voor het persdelict verwijzen zij naar de algemene wetgeving en vonden het ook niet nodig een speciale perswet uit te vaardigen. De Nederlandse Grondwet (art. 7) zegt het kernachtig: „Niemand heeft voorafgaande verlof nodig om door de drukpers gedachten of gevoelens te openbaren, behoudens ieders verantwoordelijkheid volgens de

¹⁴) „Tout individu a le droit à la liberté d'opinion et d'expression, ce qui implique le droit de ne pas être inquiété pour ses opinions et celui de chercher, de recevoir et de répandre, sans considération de frontière, les informations et les idées par quelque moyen d'expression que ce soit”.

¹⁵) E. R. C. Van Bogaert, *Beginnelsen van het Volkenrecht*, Antwerpen, 1958, pp. 159 - 161.

wet”. De Belgische Grondwet van 1831 (art. 18)¹⁶) en de Luxemburgse Grondwet van 1868 (art. 24) schaffen alle preventieve maatregelen af en beperken zich tot de vastlegging van de trapsgewijze verantwoordelijkheid voor het persdelict: eerst de schrijver, dan de uitgever, dan de drukker. De grondwetgever in België gaf wel aan de wetgever de opdracht om een perswet op te stellen¹⁷), doch tot nog toe gebeurde zulks niet.

Andere westerse grondwetten zijn explicieter en uitvoeriger waar zij de constitutionele beperkingen van de persvrijheid omschrijven. Zo erkent bv. het Grundgesetz van 1949 van de Duitse Bondsrepubliek in art. 5 het principe van de persvrijheid in zijn actieve en passieve betekenis, doch zij zegt in hetzelfde artikel dat haar bij de wet beperkingen worden opgelegd ter bescherming van de jeugd en van de persoonlijke eer van derden¹⁸). Dit art. 5 wordt nog door een art. 18 aangevuld, dat voor een liberale staat principieel aanvechtbaar is. Door dit artikel wordt strafbaar gesteld het aanvallen van de gevestigde democratische orde¹⁹). Hierdoor werd het mogelijk de Communistische partij in West-Duitsland buiten de wet te verklaren. Men kan inderdaad de vraag stellen in hoever men aan sommige pers de vrijheid kan laten om de democratische instellingen — de basis zelf van onze westerse staten — aan te vallen. Is het logisch dat men aan de pers de 'vrijheid' schenkt om deze vrijheid zelf te vernietigen? Niet alle westeuropese landen hebben op deze vraag in dezelfde zin geantwoord.

De Noorse Grondwet (art. 100) neemt in verband met de omschrijving van het begrip der westerse persvrijheid een speciale plaats in, omdat zij in de grondwet zelf een hele groep van niet-anti-constitutionele beperkingen opsomt. Dit art. 100 luidt immers: „De pers is vrij. Niemand kan gestraft worden uit hoofde van een geschrift, wat ook de inhoud weze, tenzij hij duidelijk en gewild de wet overtreedt, de godsdienst aanvalt, de goede zeden aanvalt, de gevestigde machten aanvalt, valse beschuldigingen of laster tegen een persoon uitbrengt” . . . maar ter verduidelijking voegt het artikel er bij: „Iedereen heeft het recht zich vrijelijk uit te spreken over de regering”.

¹⁶) Art. 18: „De drukpers is vrij; de censuur kan nooit ingesteld worden; geen borgstelling kan worden geëist van de schrijvers, uitgevers of drukkers.

Wanneer de schrijver bekend is en zijn woonplaats in België heeft, kunnen de uitgever, de drukker of de verspreider niet worden vervolgd”.

Dit art. 18 is op het gebied van de pers de toepassing van het algemeen vrijheidsprincipe, uitgedrukt in art. 15: „De vrijheid . . . om op elk gebied zijn mening te uiten is gewaarborgd, behoudens bestraffing van de misdrijven die ter gelegenheid van het gebruikmaken van die vrijheid worden gepleegd”.

¹⁷) Art. 139 luidt immers: „Het Nationaal Congres verklaart dat de volgende zaken door afzonderlijke wetten en binnen de kortst mogelijke tijd dienen te worden geregeld: I: de drukpers . . .”. Cfr. J. Haesaert, *Het statuut van de dagbladpers in België*, Gent, 1938.

¹⁸) Art. 5: „Jeder hat das Recht, seine Meinung in Wort, Schrift und Bild frei zu äußern und zu verbreiten und sich aus allgemein zugänglichen Quellen ungehindert zu errichten. Die Pressefreiheit und die Freiheit der Berichterstattung durch Rundfunk und Film werden gewährleistet. Eine Zensur findet nicht statt . . .”.

Die Rechte finden ihre Schranken in den Vorschriften der allgemeinen Gesetze, den gesetzlichen Bestimmungen zum Schutze der Jugend und in dem Recht der persönlichen Ehre.

¹⁹) Art. 18: „Wer die Freiheit der Meinungsäußerung, insbesondere die Pressefreiheit (Artikel 5 Absatz 1) . . . zum Kampf gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung missbraucht, verwirkt diese Grundrechte. Die Verwirkung und ihr Ausmaß werden durch das Bundesverfassungsgericht ausgesprochen”.

Na de tweede wereldoorlog werden in het kader van de UNO pogingen ondernomen om tot een gelijkvormige formulering te komen van de noodzakelijk op te leggen beperkingen inzake de persvrijheid. Op de Internationale Conferentie van Genève, gewijd aan de vrijheid van informatie en waaraan 54 regeringen deelnamen, hebben de Verenigde Staten gepleit voor de aanvaarding van vier gevallen waarin de opgelegde beperkingen als niet-anti-constitutioneel moeten beschouwd worden en bijgevolg de ware persvrijheid geen geweld aandoen: 1) ter bescherming van het individu tegen kwaadsprekerij en laster; 2) ter bescherming van de maatschappij tegen schunnigheden; 3) ter bescherming van de staat tegen binnenlandse onlusten; 4) ter bescherming van de staat tegen buitenlandse aanvallen²⁰). Men kan zich echter voorstellen dat deze beperkingen ten nadele van de pers op zulke wijze kunnen toegepast, dat, zoals wij later zullen zien, de persvrijheid wel geweld wordt aangedaan. Deze Internationale Conferentie heeft trouwens op internationaal vlak geen resultaten kunnen boeken.

Door de Staten-leden van de Raad van Europa werd echter na lange besprekingen in 1950 wel overeenstemming bereikt in verband met een gemeenschappelijke formulering van de persvrijheid en de hieraan gebonden beperkingen bij de uitoefening van deze persvrijheid door de onderdanen. Op 4 november 1950 ondertekenden de leden van de Raad van Europa een Europese Conventie voor de Bescherming van de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden, die zij beloven te eerbiedigen op hun grondgebied. Art. 10, dat over het recht van informatie handelt, bevat twee paragrafen. Het eerste weidt uit over het recht der onderdanen op informatie, in zijn actieve en passieve betekenis, doch het brengt reeds een eerste beperking inzake de audio-visuele media: het actief gebruik van deze media mag van een toelatingsbrevet, geschonken door de Overheid, afhankelijk worden gemaakt²¹). Hierop moeten wij in een later artikel nog terugkomen.

Paragraaf twee houdt zich uitsluitend bezig met de beperkingen die in democratische staten aan het gebruik van de communicatiemedia mogen opgelegd worden. Het zijn een belangrijk aantal door de wet opgelegde maatregelen: ter bescherming van de nationale veiligheid en territoriale integriteit; ter beveiliging van de binnenlandse orde, zowel in haar politieke als morele grondslagen; ter beveiliging van de eer en belangen van derden; tegen de verspreiding van confidentiële berichten en tot waarborging van het gezag en de onpartijdigheid van de rechterlijke macht²²).

²⁰) F. Terrou - L. Solal, *Le Droit de l'Information*, Paris, 1951, /27.

²¹) „Toute personne a droit à liberté d'expression. Ce droit comprend la liberté d'opinion et la liberté de recevoir ou de communiquer des informations ou des idées sans qu'il puisse y avoir ingérence d'autorités publiques et sans considération de frontière”.

„Le présent article n'empêche pas les Etats de soumettre les entreprises de radio-diffusion, de cinéma ou de télévision à un régime d'autorisation”.

²²) Par. 2 luidt: „L'Exercice de ces libertés comportant des devoirs et des responsabilités peut être soumis à certaines formalités, conditions, restrictions ou sanctions, prévues par la loi, qui constituent des mesures nécessaires, dans une société démocratique, à la sécurité nationale, à l'intégrité territoriale ou à la sûreté publique, à la défense de l'ordre et à la prévention du crime, à la protection de la santé ou de la morale, à la protection de la réputation ou des droits d'autrui, pour empêcher la divulgation d'informations confidentielles ou pour garantir l'autorité et l'impartialité du pouvoir judiciaire”.

Het is duidelijk dat al deze beperkingen, waarover de overheid mag waken, deze overheid, ook in democratische landen, wel het middel aan de hand kan doen om onaanvaardbare druk uit te oefenen op het informatierecht der onderdanen.

Pressiemiddelen van de Overheid in democratische staten

Wij zullen er later nog op terugkomen: de vrijheid van informatie wordt op dit ogenblik in onze ontwikkelde westerse democratieën ongetwijfeld het meest bedreigd door kapitaalkrachtige enkelingen of groepen; doch dit neemt niet weg dat ook de Overheid bij ons nog steeds over pressiemiddelen beschikt, die de vrije informatie geweld kunnen aandoen. Deze pressiemiddelen van de Overheid nemen op dit ogenblik ongetwijfeld grotere vormen aan in minder ontwikkelde democratische staten, zoals de staten van Zuid-Amerika, het Mid-Oosten en de pas ontvoogde koloniale landen.

In 1955 publiceerde, als besluit van zijn Algemene Vergadering van 1954 te Wenen, het *Institut International de Presse* van Zürich een verslag over de verschillende vormen van overheidsdruk waarmee de pers tussen de jaren 1951 - 1955 in de verschillende democratische landen rekening had te houden²³). De gepleegde aanslagen op de persvrijheid werden ondergebracht in twee rubrieken: 1) de overheidsdruk, uitgeoefend door middel van de bestaande wetgeving; 2) de overheidsdruk door middel van economische en politieke maatregelen.

De meeste inbreuken op de persvrijheid worden in democratische landen gepleegd uit hoofde van de wetgeving op het prestige en de veiligheid van de staat, daarna uit hoofde van de specifieke perswetten en tenslotte ook uit hoofde van de bestaande strafwetgeving, die in sommige gevallen ontaardt tot een strakke repressie en het gebruik van de persvrijheid in veel omstandigheden tot een gevaarlijke bezigheid maakt.

Het is normaal dat de democratische staten hun eigen bestaan verdedigen, doch het is duidelijk dat maatregelen in dit verband zeer snel ontaarden tot repressiemethodes die bij definitie in absolutistische regimes aan bod zijn. Zo citeert het verslag van Zürich als voorbeeld o.m. de *Public Safety Act* van 1953 in Zuid-Afrika, waardoor de pers in streken waar rassensmoeilijkheden bestaan, onder censuur kan geplaatst worden en een strenge repressie, gaande tot opheffing, kan worden toegepast.

Het is opvallend dat de meeste westerse staten met een lange democratische traditie, zoals wij boven reeds zegden, het tot nogtoe niet nodig vonden om een speciale wetgeving op de pers uit te vaardigen. Landen zoals Engeland, de Verenigde Staten en ook België achten het algemeen geldend recht voldoende om de persmisdriften te beteugelen. Op zich is een speciale perswetgeving, zoals bv. de Zweedse perswet van 1949, niet gevaarlijk. Een dergelijke wet kan immers de nadruk leggen op de wil om de werkelijke persmisdriften duidelijk te omschrijven. Verschillende landen echter, die uiterlijk een democratisch regeringssysteem huldigen, maakten van de uitvaardiging van een perswet gebruik om sommige overheidsbeperkingen van het Ancien Régime opnieuw in te voeren. Dit is o.m. het geval met de perswet van Indië van 1951, die opnieuw

²³) *Les pressions du Pouvoir sur la Presse*, Zürich, 1955.

de borgtocht instelde, waarbij de uitgever van een krant een borgsom moet storten, die bij eventuele overtredingen door de Overheid kan aangeslagen worden. Bepaalde staten in het Midden-Oosten hebben niet alleen de borgtocht, maar zelfs het toelatingsbrevet opnieuw ingevoerd. De Turkse perswet van 1954 beschermt alle overheidspersonen en hoge ambtenaren in die mate dat dit leiden moest tot een strenge repressiepolitiek, waarvan tal van journalisten de zeer beklagenswaardige slachtoffers werden.

Voor de bestraffing van de persdelicten verwijst de Belgische grondwet naar de wetgeving en inzonderheid naar het strafwetboek. Dit is de normale gang van zaken. Het Strafwetboek bevat echter enkele speciale wetten, die ons door de omstandigheden werden opgedrongen. Wij denken hier o.m. aan de Wet-Faider van 1852, aangevuld door de Wet-Tesch van 1858, die uit de periode van keizer Napoleon III dateren en beledigingen van vreemde staatshoofden, gepleegd door de Belgische pers, bestraffen²⁴). Nadat deze Napoleon III-wetten praktisch in onbruik waren geraakt — de Belgische pers werd zelfs niet meer lastig gevallen voor beledigingen van het eigen Belgisch staatshoofd — werden zij op 30 januari 1964 opnieuw gebruikt tegen het Brussels weekblad *Pourquoi pas?* Het nummer van dit weekblad, waarin Tsjombe het Congolese staatshoofd Kasavubu in opspraak bracht in verband met de moord op Lumumba, werd op bevel van de Belgische minister P. Vermeulen aangeslagen. Dit lokte niet alleen een interpellatie uit van de oppositie in de Senaat, doch de Belgische Persbond laakte dit optreden van de minister in een communiqué en ook de Belgische pers brandmerkte eenparig deze aanslag op de persvrijheid²⁵). In theorie was de minister gedekt door het bestaan van enkele strafwetten uit de 19e eeuw, maar het is de vraag of hij, in 1964 en in de gegeven omstandigheden, er goed aan deed van deze wetten gebruik of misbruik te maken. Het feit dat de normale afhandeling van de zaak, nl. een persgeding voor de jury, door de regering werd voorkomen, wijst er wel op dat de regering niet sterk in haar eigen zaak geloofde.

Naast de bestaande wetgeving beschikt de Overheid in democratische staten ook over economische en politieke pressiemiddelen. Het rapport van Zürich geeft hiervan een aantal voorbeelden, die echter meestal geput worden uit de bestaande toestanden in de minder ontwikkelde landen of landen zonder sterke democratische traditie: Zuid-Amerika, het Nabije en Midden-Oosten en de nieuwe staten. Door discriminerende maatregelen inzake papierbevoorrading, verspreidingsmodaliteiten, het al of niet toekennen van officiële publiciteit, het al of niet toegang verlenen tot de officiële nieuwsbronnen, kan de Overheid een bepaalde regeringspers bevoordelen.

In de laatste jaren is er in onze ontwikkelde westerse staten meer en meer sprake van de zg. Overheidsvoorlichting²⁶), die vanzelfsprekend ook gevaren

inhoudt. Het is duidelijk dat de Overheid het recht en de plicht heeft de onderdanen objectief voor te lichten over een heel aantal zaken die de verhouding tussen de geregeerden en de geregeerden regelen. Hiervoor beschikte de Overheid van oudsher over een Staatskrant, die zich in de aanvang trouwens niet beperkte tot de mededeling van wetten en officiële berichten. Het *Belgisch Staatsblad* bv. was tot 1844 een werkelijke krant met allerhande nieuwsberichten. De *Wiener Zeitung*, die nog steeds eigendom is van de Oostenrijkse staat, heeft zijn karakter van algemeen nieuwsblad nog bewaard.

Na de tweede wereldoorlog werden echter in onze westerse democratieën nationale voorlichtingsdiensten opgericht, die de Overheid bij haar voorlichtingstaak moeten bijstaan: de *Rijksvoorlichtingsdienst* in Nederland, het *Central Office of Information* in Engeland, het *Bundespresseamt* in Duitsland. Sedert 1 mei 1962 fungeert ook in België het *Belgisch Instituut voor Voorlichting en Documentatie*²⁷), in de schoot waarvan het door de Overheid gefinancierd persagentschap Inbel werkzaam is. Het is duidelijk dat deze voorlichtingsdiensten geen aanstoot zullen geven zolang de Overheid er eenvoudig gebruik van maakt om aan de onderdanen 'informatie' te bezorgen, liefst langs de kranten om, over allerhande overheidsbeslissingen; het behoort inderdaad tot het passief informatierecht der onderdanen om zo volledig en zo getrouw mogelijk ingelicht te worden. Het gevaar is echter niet denkbeeldig dat de Overheid bekoord zal worden om het door haar gefinancierd organisme te gebruiken om propaganda te maken voor de ideologie van de aan de macht zijnde partijen of groepen.

Als voorlopig besluit over de plaats die de massamedia in onze westerse democratische landen innemen, mogen wij als essentieel kenmerk onderstrepen dat niet de overheid, maar wel de onderdanen zich van de communicatiemediën konden meester maken of ten minste langs deze media voortdurend aan het woord komen. Het feit echter dat de overheid bij het gebruik van deze media beperkingen moet opleggen, maakt een bestendige bekoring uit voor deze overheid om haar rol niet te beperken tot toezicht, maar zelf actief op te treden bij het gebruik der media. Dit gevaar is in onze tijd des te groter geworden doordat de regelende opdracht der Overheid, vooral sedert het optreden van de audio-visuele media, zoals wij in een volgend artikel zullen zien, veel ruimer is geworden.

²⁷) De oprichtingsdatum is 27 december 1961 en het Kon. Besluit dateert van 12 februari 1962.

²⁴) Th. Luykx, *Napoleon III and the Belgian Press*, in *Gazette*, vol. VIII, 2, 1962, pp. 133 - 144.

²⁵) De Algemene Belgische Persbond nam op 1 februari 1964 stelling tegen de handelwijze van de minister, terwijl de oppositie op 6 februari 1964 interpeleerde in de Senaat (*Parlementaire Handelingen van de Senaat*, 1963 - 1964, p. 679 - 694).

²⁶) Cfr. G. A. M. Vogelaar, *Systematiek en Spelregels van de Overheidsvoorlichting*, 's Gravenhage, 1955; G. Fauconnier, *Enkele theoretische en technische beschouwingen rond de overheidsvoorlichting in België*, in *De Gids op maatschappelijk gebied*, jan. 1964; J. Deschepper, *L'Institut belge d'information et de documentation*, in *L'Information et les relations publiques officielles*, nr. 4, pp. 11 - 20.

STREVEN

maandblad voor geestesleven en cultuur

*Een gratis proefnummer wordt u op aanvraag toegestuurd
door de administratie*

voor België
Waverse baan 220, Heverlee, Leuven

voor Nederland
Valeriusplein 20II, Amsterdam